Legislative Summary LS-495E

BILL C-20: FIRST NATIONS FISCAL AND STATISTICAL MANAGEMENT ACT

Mary C. Hurley
Marlisa Tiedemann
Law and Government Division

30 November 2004

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Information and Research Service

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-20

HOUSE OF COMMONS

Bill Stage	Date
First Reading:	2 November 2004
Pre-Second Reading Study:	9 December 2004
Report Stage:	10 December 2004
Second Reading:	10 December 2004
Third Reading:	10 December 2004

SENATE

Bill Stage	Date
First Reading:	13 December 2004
Second Reading:	16 February 2005
Committee Report:	10 March 2005
Report Stage:	
Third Reading:	21 March 2005

Royal Assent: 23 March 2005

Statutes of Canada 2005, c.9

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 2

A. Context 2

B. Legislative Antecedents 3

C. Developing a New Institutional Framework 3
1. An Evolving Context 3
2. Assembly of First Nations Approach 4
3. Government Legislation 5

DESCRIPTION AND ANALYSIS 6

A. Legislative Approach 6

B. Preamble 9

C. Interpretation and Title (Clauses 1 and 2) 10
1. Interpretation 10
2. Aboriginal Rights 10

D. Part 1 – First Nations Fiscal Powers (Clauses 4 to 15) 10
1. Financial Administration Laws (Clauses 4 and 9) 10
2. Property Taxation Laws (Clauses 5(1)(*a*), 6(4), 8(1), 8(2), 8(5), 10, 11(1) and 84(5)(*b*)) 10
3. Other Laws 11

E. Part 2 – First Nations Tax Commission (Clauses 16-36) 13
1. Commissioners 13
2. Functions and Powers (Clauses 30 to 34) 13
3. Standards and Procedures (Clause 35) 14
4. Regulations (Clause 36) 14

F. Part 3 – First Nations Financial Management Board (Clauses 37 to 56) 14
1. Directors 14
2. Purposes (Clause 49) 14
3. Functions and Powers (Clauses 50 to 54) 15
4. Standards and Procedures (Clause 55) 15
5. Regulations 16

G. Part 4 – First Nations Finance Authority (Clauses 57 to 89) 16
1. Purposes (Clause 74) 16

Page

2. Functions and Powers (Clauses 75 to 87) 16
a. Borrowing Members and their Obligations 17
b. Funds 17
3. General (Clause 88) 17
4. Regulations (Clause 89) 18

H. Part 5 – First Nations Statistical Institute (Clauses 90 to 113) 18
1. Purposes (Clause 104) 18
2. Powers (Clause 105 to 107) 18
3. Protection of Information (Clauses 108 and 109) 19
4. Offences (Clauses 111 and 112) 19
5. Regulations (Clause 113) 19

I. Part 6 – Financial Management and Control (Clauses 114 to 131) 19

J. Part 7 – Provisions of General Application (Clauses 132 to 142) 20
1. General 20
2. Regulations (Clauses 140 to 142) 20

K. Part 8 – Transitional Provisions, Consequential Amendments, Coordinating Amendments and Coming Into Force (Clauses 143 to 155) 20
1. Transitional Provisions 20
2. Consequential and Coordinating Amendments 21
3. Coming Into Force 21

COMMENTARY 21

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-20: FIRST NATIONS FISCAL AND STATISTICAL MANAGEMENT ACT*

Bill C-20, the proposed First Nations Fiscal and Statistical Management Act, was introduced in the House of Commons and given first reading on 2 November 2004. It was referred to the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development on 19 November 2004.

In December 2002, during the 2nd Session of the 37th Parliament, a similar bill was introduced as Bill C-19. In September 2003, the bill was adopted, with a number of technical government amendments, by the then House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs, Northern Development and Natural Resources; it died on the *Order Paper* awaiting Report Stage when Parliament was prorogued in November 2003. On 10 March 2004, by virtue of a House of Commons motion, the amended bill was reintroduced at the same stage as Bill C-23. The legislation was debated at Report Stage in April 2004, when the House of Commons adopted a number of government amendments. Bill C-23 was undergoing third reading debate in May 2004, when the 37th Parliament was dissolved.

Bill C-20 incorporates the amendments to Bill C-23 that were adopted by the House of Commons at Report Stage in April 2004. The bill proposes the establishment of an institutional framework to provide First Nations communities that choose to participate in its scheme with the tools to address economic development and fiscal issues on-reserve. Among other things, it would enable First Nations governments to establish their own financing through property tax and borrowing regimes.

The opt-in legislation proposes the establishment of four financial institutions:

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this legislative summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

This paper revises and updates Legislative Summary LS-475 on Bill C-23, the First Nations Fiscal and Statistical Management Act, prepared by Tonina Simeone of the Political and Social Affairs Division in March 2004. The Background and Commentary sections, in particular, rely heavily on that document.

105-07499/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- The First Nations Tax Commission (FNTC): The FNTC would replace the Indian Taxation Advisory Board. It will assume and streamline the real property tax by-law approval process and help reconcile community and ratepayer interests.

- The First Nations Financial Management Board (FMB): The FMB would establish financial standards and provide the independent and professional assessment services required for entry into the First Nations Finance Authority borrowing pool.

- The First Nations Finance Authority (FNFA): The FNFA would allow First Nations communities that come within the legislation to collectively issue bonds and raise long-term private capital at preferred rates for roads, water, sewer and other infrastructure projects.

- The First Nations Statistical Institute (FNSI): The FNSI will assist all First Nations communities in meeting their local data needs while encouraging participation in, and use of, the integrated national systems of Statistics Canada.

The initiative would target mechanisms aimed at enhancing participating First Nations' fund-raising capacity through taxation of leasehold interests on reserve lands and access to more affordable, long-term loans for community development.

BACKGROUND

A. Context

The development of a new fiscal relationship between First Nations and Canada has been an ongoing subject of discussion. In 1983, the Report of the House of Commons Special Committee on Indian Self-Government (the Penner report) recommended the restructuring of fiscal relationships between Canada and First Nations, as did the 1996 Final Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP). Generally, the move to restructure fiscal relationships between First Nations groups and the federal government has remained part of a broader movement toward Aboriginal self-government.[1] The federal government, as well as a number of First Nations communities, view Bill C-20 as part of that evolution toward greater economic self-sufficiency and political autonomy.[2]

---

(1) See, for example, Robert Bish, *Financing Indian Self-Government: Practice and Principles*, School of Public Administration, University of Victoria, Victoria, 1987.

(2) The majority of groups that have expressed strong support of the legislation are from the western provinces, primarily British Columbia. Several others, however, have viewed this form of legislative initiative as a departure from the principles articulated in the Penner report and the RCAP report. They argue that, rather than promoting greater fiscal autonomy, the legislation, like the *Indian Act*, merely delegates taxation authority to First Nations communities, and is therefore an attempt to "municipalize" Aboriginal governments.

B. Legislative Antecedents

Bill C-20, the First Nations Fiscal and Statistical Management Act, is an extension of a series of legislative and consultative measures initiated 16 years ago. From a legislative standpoint, Bill C-20 follows Bill C-115 (commonly referred to as the Kamloops Amendments), which was passed in 1988.(3) Bill C-115 broadened the taxation authority of First Nations communities under the *Indian Act* to include conditionally surrendered or "designated" lands. It clarified that leased lands remain a part of reserve lands, thereby enabling communities to enact property tax by-laws in respect of those lands.(4) As a result of Bill C-115, the conditional land surrender process was abandoned and replaced by a land use "designation" process to accommodate leasing arrangements. The former "surrendered" lands which, by definition, were excluded from reserve status become "designated" lands.(5) Consequently, when lands are conditionally surrendered or "designated" (e.g., for leasing), no band interest is ceded and the land, therefore, retains reserve status.

Arguably, the result of these 1988 legislative amendments has been twofold. First, they allowed First Nations governments to clarify their tax authority over reserve land. Second, they expanded the tax authority granted to First Nations and thereby created greater opportunities for economic development.(6)

C. Developing a New Institutional Framework

1. An Evolving Context

In the years that followed the 1988 Kamloops Amendments, a number of events increased the existing support for the restructuring of fiscal relationships between First Nations

---

(3) Bill C-115, An Act to Amend the Indian Act (Designated Lands), S.C. 1988, amending the Indian Act, R.S., c. I-6, as amended.

(4) Generally, First Nations communities use money derived from taxing leasehold interests on reserve lands to finance programs and services that are not provided for by Canada. As a matter of policy, where there are non-native leaseholders on-reserve, the government does not pay for infrastructure development.

(5) Fiscal Realities, "First Nation Taxation and New Fiscal Relationships," Kamloops, B.C., 1997, available on-line at: http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/ra/fnt_nfr/ntltax_e.pdf.

(6) For a more detailed examination of property taxation on reserve leasehold lands and responsibility for services, see Robert Bish, *Aboriginal Government Taxation and Service Responsibility: Implementing Self-Government in a Federal System*, School of Public Administration, University of Victoria, Victoria, 1993.

groups and the federal government. These included the Department of Finance conference on Indian government taxation (1991), the ultimately failed Charlottetown Accord (1992), and the Final Report of the RCAP (1996).

In order to establish an administrative structure for the management of the new legislation, the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) created the Indian Taxation Advisory Board (ITAB) in early 1989. The ITAB describes its mandate as including assistance to First Nations communities in property taxation by-law development, review of all property taxation by-laws, training to help First Nations officials develop effective taxation systems, and provision of tax policy advice to the Minister of Indian Affairs.[7] Well over 100 First Nations communities have entered into the field of real property taxation; about half are British Columbia communities, with Alberta and Ontario communities the next most frequently represented.[8]

2. Assembly of First Nations Approach

Beginning in 1991, the Department of Finance undertook to revise its policy on Indian taxation. The Department published its *Working Paper on Indian Government Taxation* in 1993. In 1995, the First Nations Financial Institute (FNFI) was created through an initiative of the Westbank First Nation in British Columbia.[9] It was subsequently incorporated under federal legislation. The primary objective of the FNFI was to provide investment opportunities for First Nations, with a view to providing long-term financing for their public debt. Bill C-20 would transform the FNFI into the First Nations Finance Authority.

A round table meeting organized in 1995 between representatives of the Department of Finance and the Assembly of First Nations (AFN) led in 1996 to the adoption of Resolution 5/96 on taxation by the AFN Annual General Assembly. This resolution supported the development of new fiscal relationships between First Nations governments and the Government of Canada, based on the principles of flexibility, fairness, choice, the certainty of government service delivery comparable to other jurisdictions, economic incentives and efficiency.

---

(7) Additional information about the mandate and operations of the ITAB may be found at: http://www.itab.ca/english/home/default.asp.

(8) *Ibid.*

(9) The Westbank First Nation and Canada concluded the *Westbank First Nation Self-Government Agreement* in October 2003. In April and May 2004, the House of Commons and Senate, respectively, adopted Bill C-11, the Westbank First Nation Self-Government Act, thus giving effect to the Agreement. The Act was not in force as of 30 November 2004.

The Chiefs Committee on Fiscal Relations, established two years later to review the financial relationship between First Nations governments and the federal government (General Assembly Resolution 49/98), recommended the creation of First Nations fiscal institutions. In 1999, the AFN expressed its support for this initiative when participants at the Annual General Assembly of the AFN supported the creation of the First Nations Finance Authority (General Assembly Resolution 6/99) and supported the ITAB in its efforts to establish a First Nations Tax Commission (General Assembly Resolution 7/99).

In December 1999, in conjunction with these developments, the federal government and the AFN signed a memorandum of understanding to implement a national round table meeting on fiscal relationships. The meeting was designed to establish concrete foundations for the fiscal relationship through the exchange of information, capacity building and standards development.

In 2000, the AFN confirmed its support for the establishment of the First Nations Statistical Institute and the First Nations Financial Management Board (Confederacy of Nations Resolutions 5/2000 and 6/2000). In Resolution 24/2001, the General Assembly endorsed the recommendation of the Chiefs Committee that four new national First Nations fiscal institutions be established through federal legislation. There was some controversy surrounding the legal validity of this resolution, however, as some felt it did not receive the 60% support required by the AFN charter.

3. Government Legislation

On 15 August 2002, the Minister of Indian Affairs released the proposed legislation with the stated purpose of commencing public consultations on the bill prior to its tabling in the House.[10] Following the release, several First Nations expressed deep concerns over the bill as drafted. As a result, the AFN convened a Special Chiefs Assembly in November 2002 and passed a resolution rejecting the proposed First Nations Fiscal and Statistical Management Act (AFN Resolution 30/2002). According to the AFN resolution, the proposed legislation violated the historic nation-to-nation relationship, infringed upon Aboriginal and treaty rights, and was otherwise so flawed that it could not be corrected by mere amendments. An additional "accommodation" resolution was also passed (AFN Resolution 31/2002) respecting the right of

---

(10) INAC, "Notes for Remarks by the Honourable Robert D. Nault, P.C., M.P. Minister of Indian Affairs and Northern Development At a News Conference to Announce Public Consultations on the First Nations Fiscal and Statistical Management Consultation Bill, August 15, 2002, Ottawa, Ontario," available on-line at: http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/spch/2002/fnf_e.html.

those First Nations who wished to do so to enter into local and regional agreements, but not, however, in the context of national legislation.

On 2 December 2002, the Minister of Indian Affairs tabled Bill C-19, the proposed First Nations Fiscal and Statistical Management Act, in the House of Commons. That bill, which died on the *Order Paper* in November 2003, was reinstated as Bill C-23 on 10 March 2004. Bill C-20, as mentioned above, incorporates amendments to Bill C-23 that were adopted by the House of Commons in April 2004 before Bill C-23, too, died on the *Order Paper*.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Bill C-20 contains a brief preamble and 155 clauses divided into eight Parts: First Nations Fiscal Powers; First Nations Tax Commission; First Nations Financial Management Board; First Nations Finance Authority; First Nations Statistical Institute; Financial Management and Control; Provisions of General Application; Transitional Provisions, Consequential Amendments, Coordinating Amendments and Coming Into Force. In order to maintain coherence with the bill, this legislative summary follows the format of the legislation. The document reviews significant measures under the principal headings found in the bill, but does not discuss every clause.

A. Legislative Approach

First Nations communities' participation in the legislative initiatives as originally set out in Bill C-20's predecessors – Bill C-19 and Bill C-23 – was described as optional. During Bill C-19 hearings before the then House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs, Northern Development and Natural Resources, however, many First Nations witnesses questioned this characterization.

Opponents of the bill pointed out that the minority of communities with property taxation by-laws already in place under the authority of section 83 of the *Indian Act*[11] would automatically fall under the legislation's regime, regardless of whether they had given their

(11) Paragraph 83(1)(*a*) authorizes band councils, subject to ministerial approval, to make taxation by-laws "for local purposes of land, or interests in land, in the reserve." Approximately 110 communities made by-laws under this provision.

express consent to its application.[12] In addition, the predecessors to Bill C-20 proposed to repeal the portion of section 83 authorizing community councils to make such by-laws. Accordingly, any other First Nations community undertaking property taxation on-reserve would have to do so within the framework of the full regime proposed by the bill. The predecessor bills therefore had the potential to affect all First Nations communities wishing to exercise taxation authority.

Under Bill C-20, the institutions created by the legislation, and their functions, authorities and interactions, as described below, remain largely unchanged. However, the bill replicates government amendments to Bill C-23 as adopted by the House of Commons at Report Stage in April 2004, which signalled a significant shift in approach to that taken in the original legislative scheme. In accordance with those amendments, Bill C-20 is to apply for most purposes on an explicit opt-in basis: First Nations communities wanting to put taxation measures in place are given the choice of whether to do so under the *Indian Act* or the more comprehensive scheme of Bill C-20. This optional feature is set out in relatively few but noteworthy clauses:

- Under clause 2(1)(*b*), a "first nation" for purposes of Parts 1 through 4 and 6 through 8 of the bill is "a band named in the schedule";[13]

- Clause 2(3) provides that, "[a]t the request of the council of a band, the Governor in Council may, by order, amend the schedule by adding, deleting or changing the name of the band." This enabling provision does not require that the Governor in Council comply with a band request to be added to or deleted from the schedule, nor does Bill C-20 appear to define criteria for such additions or deletions. However, the provision does make it clear that addition to the schedule, and therefore application of most of the bill's measures, is contingent upon a First Nations council's request to that effect;

- Bill C-20 further stipulates that those provisions in sections 83 and 84 of the *Indian Act* authorizing property taxation and related by-laws,[14] as well as regulations under paragraph 73(1)(*m*) of that Act respecting borrowing by bands, do not apply to a scheduled "first nation." That is, Bill C-20 provisions are to provide the only source of property taxation and associated authorities for First Nations communities that are included in the schedule at their request (clause 15);

---

(12) Under clause 141(1) of Bill C-19, section 83 by-laws that were in force when the bill took effect would be deemed to be laws made under sections 4 and 8 of the bill, as the case might be, to the extent that they were not inconsistent with section 4 or 8 (describing possible local revenue laws and financial administration laws), and would remain in force until they were repealed or replaced.

(13) In Part 5, establishing the First Nations Statistical Institute, "first nation" means "band." The FNSI will thus be able to carry out its functions with all First Nations communities, including the majority that are not necessarily involved with the other institutions created in Parts 2 through 4 of the bill.

(14) These include paragraphs 83(1)(*a*) and 83(1)(*d*) to (*g*).

- As further confirmation of the bill's optional application, it is only when the name of a First Nation is added to the schedule that its existing by-laws under the relevant portions of section 83 of the *Indian Act* will be deemed to be laws under relevant provisions of Bill C-20 (clause 145);

- Finally, the bill does not propose to repeal any portion of section 83 of the *Indian Act* (see clauses 151 and 152). Accordingly, First Nations communities that are not scheduled are to retain the ability to enact property taxation and related by-laws under the authority of that provision, subject to ministerial approval. For scheduled communities, by-law making powers set out in section 83 that are not rendered inapplicable by clause 15[15] of Bill C-20 continue to apply, also subject to the Minister's sanction.

This revised optional proposal appears to respond to at least some of the objections raised with respect to Bill C-20's predecessors. However, it should be noted that for purposes of Part 5 of the bill, establishing the First Nations Statistical Institute, the term "first nation" means "band." The FNSI will thus be able to carry out its functions with all First Nations communities, including the majority that are not involved with the other institutions created in Parts 2 through 4 of the bill. This feature renders the bill less than fully optional.

An additional effect of the changed definition of "first nation" to include only scheduled bands for most purposes under the legislation should also be noted. Non-scheduled bands will not benefit from a statutory entitlement to avail themselves of the advisory or counselling services and functions of the institutions created by the bill. It seems the latter would still make those services available on a non-statutory basis.[16] The question of whether equivalent parallel services would remain available to non-participating communities through other agencies, including DIAND, remains open. In the past, some have expressed concern that the Department might pressure First Nations communities to take part in the legislation's regime in order to gain access to major capital projects.

---

(15) That is, paragraphs 83(1)(*a*.1) on the licensing of businesses, trades and occupations; 83(1)(*b*) on the appropriation and spending of band moneys; and 83(1)(*c*) on the appointment of band officials.

(16) Department of Indian Affairs and Northern Development, News Release, "First Nations Fiscal and Statistical Management Act Introduced in the House of Commons," Ottawa, 2 November 2004.

B. Preamble

An eleven-paragraph preamble to Bill C-20 sets out the context and parliamentary intent of the proposed legislation in terms identical to those of the original Bill C-19. Preambles by nature are interpretive rather than substantive and may be used by the courts in resolving any ambiguity in the legislation. Noteworthy aspects of the preamble include statements indicating that:

- the proposed legislation will apply only to those First Nations communities that choose to exercise real property taxation jurisdiction on reserve lands;[17]
- real property tax revenues and other local revenues are to be used for the development of public infrastructure on reserve lands;
- an objective of the legislation is to establish a balance between the interests of First Nations members and (non-native) on-reserve taxpayers;[18]
- the proposed legislative initiative has been driven largely by First Nations groups in Canada and reflects their aspirations to establish statutory institutions.[19]

Although the preamble states that the legislation is not intended to define the nature and scope of self-government, some commentators have criticized it for reflecting a conservative bias. In particular, the language is said to reflect a strong municipal approach to First Nations governments.[20]

---

(17) The statement seems to reflect the scope of predecessor legislation, and does not appear to take account of the fact that property taxation will also remain possible under the *Indian Act*.

(18) It should be remembered that First Nations governments levy property taxes only on lessees who are not band members, i.e., non-native leaseholds on reserve lands. This statement attempts to address the issue of non-First Nations taxation of leaseholds on reserves without the accompanying provision of services by the taxing government to taxpayers. The principle being put forward is that of fiscal equivalence: that is to say, a group of people who pay tax should receive benefits and have a voice in the decisions concerning taxes and services.

(19) Although the proposed legislation has been sponsored by a group of First Nations communities and leaders, it should be borne in mind that support for the legislation in its original form among First Nations groups has been uneven across the country.

(20) On this issue, see Fred Lazar, "Comments Regarding the First Nations Fiscal and Statistical Institutions Initiative," Schulich School of Business, York University, Toronto, 25 September 2002; and Chiefs of Ontario, "Legal Analysis on Re: First Nations Fiscal and Statistical Management Act" (prepared by Michael Sherry), 21 September 2002, available on-line at: http://www.chiefs-of-ontario.org/governance/gov13.html.

C. Interpretation and Title (Clauses 1 and 2)[21]

1. Interpretation

Apart from the definition of "first nation" discussed above, clause 2 provides a series of other general definitions of terms used in the bill.

2. Aboriginal Rights

Clause 3 is a non-derogation clause, which states that the legislation "shall [not] be construed so as to abrogate or derogate from any existing aboriginal or treaty rights."

D. Part 1 – First Nations Fiscal Powers (Clauses 4 to 15)

Part 1 sets out the law-making powers of First Nations communities included in the schedule. It also describes the required elements of those laws, as well as some of the obligations communities have with respect to revenues generated under those laws.

1. Financial Administration Laws (Clauses 4 and 9)

Before a council of a First Nations community can make a local revenue law, it must first make a law respecting the financial administration of the community (clause 4). This law must be approved by the First Nations Financial Management Board (FMB) (clause 9(2)).

2. Property Taxation Laws (Clauses 5(1)(*a*), 6(4), 8(1), 8(2), 8(5), 10, 11(1) and 84(5)(*b*))

Clause 5(1)(*a*) allows the council of a First Nations community to make laws respecting taxation for local purposes of reserve lands, interests in reserve lands or rights to occupy, possess or use reserve lands. This is identical to the power to make a property taxation by-law under section 83(1)(*a*) of the *Indian Act*. Unlike section 83(1)(*a*) of the *Indian Act*, however, clause 5(1)(*a*) elaborates on what the property taxation laws might encompass. For example, property taxation laws can include laws: to assess the value of lands, interests and rights (clause 5(1)(*a*)(i)); to create mechanisms to establish and apply tax rates (clause 5(1)(*a*)(ii)); to tax the provision of services in respect of reserve lands (clause 5(1)(*a*)(iii); to tax business activities on reserve lands (clause 5(1)(*a*)(iv)); and to impose development cost charges (clause 5(1)(*a*)(v)). Like all laws made under clause 5(1), property taxation laws need to

(21) Not all definitions are contained in this section of the bill. Others will be dealt with as they appear throughout the bill.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

be approved by the FNTC (clause 5(2)). The council of a First Nations community must also consider any representations made to it before making a law under clause 5(1)(*a*) to (*c*) (clause 6(4)).

Part 1 refers to a number of elements that need to be included in a property taxation law. For example, a property taxation law must include an assessment appeal procedure (clause 5(4)(*a*)) and a provision that, in the event that third-party management of the First Nation community's local revenues is required, would allow the FMB to act as agent for the community in order to fulfill powers and obligations of the council under the property taxation law, Bill C-20, and any regulations made under the bill (clause 5(5)). For borrowing members only (i.e., under clause 2(1), a First Nations community that has been accepted by the FNFA as a borrowing member), a provision must be included that, in the event the debt reserve fund established by the FNFA is reduced by 50% or more of the total amount contributed by borrowing members and they are required to replenish the fund, would allow them to recover any amounts paid through property taxation laws (clauses 5(6) and 84(5)(*b*)).

Clause 10 also requires that, at least once a year, the council of a First Nations community make property taxation laws setting out the rate of tax (clause 10(*a*)) and authorizing the expenditure of local revenues (clause 10(*b*)).

Clause 8(1) establishes that certain information must be submitted to the FNTC with a property taxation law or amendment (unless the amendment is considered by the FNTC not to be significant (clause 8(2)). The information to be submitted includes a description of the lands, interests or rights subject to the law (clause 8(1)(*a*)), a description of the assessment practices to be applied (clause 8(1)(*b*)), and information relating to services to be provided, existing service agreements and any current service agreement negotiations (clause 8(1)(*c*)). In addition, the FNTC can request that a community provide any documents that the FNTC requires to perform its functions (clause 8(5)).

3. Other Laws

In addition to making property taxation laws, a First Nation community council can make laws with respect to the following matters:

- the expenditure of local revenues (clause 5(1)(*b*)): A law authorizing the expenditure of local revenues cannot be made by a borrowing member unless its budget provides for the payment of all amounts payable to the FNFA during the budget period (clause 11(3)). Furthermore, all local revenues shall be kept in a separate account (clause 13(1)), and the account shall be audited at least once a year (clause 14(1));

- the manner in which taxpayers can represent their interests to the council (clause 5(1)(*c*)): Other clauses that address the issue of taxpayer representation include clause 6(4), which requires that the council consider any representations made prior to making a law, and clause 8(3), which requires that a law submitted to the FNTC for approval be accompanied by a description of the notices that were given, any consultations undertaken by the council before making the law, and any written representations submitted to the council;

- the borrowing of money from the FNFA (clause 5(1)(*d*)); and

- the enforcement of property taxation laws (clause 5(1)(*e*)).

As indicated above, clause 15 removes a "first nation" (as defined in clause 2(1)(*b*)) from the following provisions in the *Indian Act* that address the powers of a band council to make "money by-laws" and related matters:

- subsection 83(1)(*a*) (taxation for local purposes of land, or interests in land, in the reserve, including rights to occupy, possess or use land in the reserve);

- subsection 83(1)(*d*) (payment of remuneration to chiefs and councillors out of money raised by taxation for local purposes);

- subsection 83(1)(*e*) (enforcement of payments);

- subsection 83(1)(*e.1*) (imposition and recovery of interest on amounts payable);

- subsection 83(1)(*f*) (raising of money from band members to support band projects);

- subsection 83(1)(*g*) (any matter arising out of or ancillary to the exercise of powers under section 83);

- section 84 (providing that if an Indian fails to pay tax owing under a section 83 by-law, the Minister may instead pay the money owing, plus 0.5% out of moneys payable out of band funds to the Indian, to the body owed the tax); and

- section 73(1)(*m*) (authorizing regulations for empowering and authorizing the council of a band to borrow money for band projects or housing purposes, and providing for the making of loans out of moneys so borrowed to members of the band for housing purposes).

This clause exempting scheduled First Nations communities from prescribed provisions of the *Indian Act* was not included in Bill C-23, which instead proposed repealing certain provisions of section 83 as well as section 84 of the *Indian Act*.

E. Part 2 – First Nations Tax Commission (Clauses 16-36)

1. Commissioners

The FNTC will consist of a Chief Commissioner, Deputy Chief Commissioner, and eight other Commissioners, all of whom are to be appointed by the Governor in Council except for one Commissioner, to be appointed by "a body prescribed by regulation" (clauses 17, 19 and 20).

2. Functions and Powers (Clauses 30 to 34)

Clause 30 allows the FNTC to enter into cooperative arrangements with national and international organizations to consult on or sell products or services developed for First Nations comunities that have made property taxation laws.

The FNTC has a number of functions; two key functions are the review of local revenue laws and their application, and the approval of local revenue laws. With respect to its reviewing function, the FNTC must review written allegations that a First Nations community has failed to comply with Parts 1 or 2 of the bill or with regulations under either Part, as well as allegations that a law has been unfairly or improperly applied, provided the community's council has not remedied the situation at the request of the complainant (clause 33(1)). This review can also be undertaken independently by the FNTC if it is of the opinion that the same failure to comply or improper application has occurred. In the case of a conclusion to that effect, the FNTC must order the First Nations community to remedy the situation (clause 33(3)(*a*)), failing which the FNTC may require that the FMB impose a co-management arrangement or assume third-party management of the community's local revenues (clause 33(3)(*b*)).

With respect to its approval function, provided that the law complies with the proposed Act and any standards and regulations made under it, the FNTC must approve the law and maintain it in a registry along with all financial administration laws (clause 31(1)-(4)).

In the case of a clause 5(1)(*d*) law respecting the borrowing of money from the FNFA for financing capital infrastructure for local services on reserve lands, the First Nations community must obtain a certificate of the FMB under clause 50(3) stating that the community is in compliance with the standards established under clause 55(1), and demonstrate that it has unutilized borrowing capacity, before the FNTC can approve the law (clauses 32(1)(*a*) and (*b*)). The FNTC is then required to provide the FNFA with a copy of the law and a certificate stating

that the law meets all the requirements of the Act and regulations (clause 32(2)). The equivalent clauses in Bill C-23 were worded somewhat differently, and were amended at Report Stage to mirror wording contained in what is now clause 74(*a*)(i) to clarify that the clauses refer only to long-term loans, not short-term loans.

3. Standards and Procedures (Clause 35)

The FNTC can establish standards and procedures relating to local revenue laws (clause 35(1) and (2)).

4. Regulations (Clause 36)

The Governor in Council may, on the Minister's recommendation "having regard to" FNTC representations, make a number of regulations relating to property taxation and other matters under Part 2, including the exercise of First Nations communities' law-making powers under clause 5(1). Bill C-20 also provides that prescribed regulations may vary among provinces (clause 36(2)).

F. Part 3 – First Nations Financial Management Board (Clauses 37 to 56)

1. Directors

The FMB will be managed by a board of directors consisting of a minimum of 9 and a maximum of 15 directors (clause 38(1)). The Governor in Council must appoint a Chairperson and a minimum of 5 and a maximum of 11 other directors (clause 40, clause 41(1)). Up to 3 additional directors are to be appointed by the Aboriginal Financial Officers Association of Canada or any other body prescribed by regulation (clause 41(2)).

2. Purposes (Clause 49)

Clause 49 outlines the FMB's mandate, which in general is geared towards assisting First Nations communities with all aspects of financial management, including providing review and audit services (clause 49(*e*)), assessment and certification services (clause 49(*f*)), developing and supporting the application of general credit rating material to First Nations (clause 49(*d*)), and providing co-management and third-party management services (clause 49(*h*)).

3. Functions and Powers (Clauses 50 to 54)

Clause 50(1) provides that the council of a First Nations community can request that the FMB review its financial management system or financial performance to determine whether the community complies with the standards established under clause 55(1), outlined below. If the FMB is of the opinion that it does comply with the standards, it must issue a certificate stating that the community is in compliance (clause 50(3)). This certificate is important, because without it, the FNTC is precluded from approving a law respecting the borrowing of money from the FNFA for financing capital infrastructure for local services on reserve lands (clause 32(1)(*a*)). Clause 50(4) allows the FMB to revoke the certificate on notice if it is of the opinion that there has been a material change to the circumstances on which the certificate was granted. There is no appeal from the FMB's opinion (clause 50(7)).

Clauses 51, 52 and 53 outline the circumstances under which the FMB can require a First Nations community to enter into a co-management arrangement or can assume management of the community's local revenues (third-party management), as well as the circumstances under which those arrangements can be terminated. Clause 52(2) outlines the powers of the FMB under co-management, and clause 53(2) outlines the powers of the FMB under third-party management.

4. Standards and Procedures (Clause 55)

Clause 55(1) allows the FMB to establish standards respecting the form and content of financial administration laws, FMB approvals under Part 1, certification of First Nations communities, and financial reporting with respect to the auditing of the local revenue account.

Clause 55(2) allows the FMB to establish procedures respecting submission of financial administration laws for approval; the subsequent approval of financial administration laws; issuance of certificates respecting compliance with standards; and implementation or termination of a co-management arrangement or third-party management of a First Nations community's local revenues.

5. Regulations

Clause 56 allows the Governor in Council to make regulations with respect to: the implementation of co-management or third-party management of a community's local revenues (clause 56(*a*)); and fixing fees that the FMB may charge for services (clause 56(*b*)).

G. Part 4 – First Nations Finance Authority (Clauses 57 to 89)

The FNFA is a non-profit corporation without share capital (clause 58) managed by a board of directors who are elected by representatives of borrowing members (clause 61(3)). The board of directors appoints a president to act as the chief executive officer (clause 69(1)).

1. Purposes (Clause 74)

The FNFA's mandate includes securing various types of financing for its borrowing members. For example, using property tax revenues, the FNFA will secure: long-term financing of capital infrastructure for the provision of local services on reserve lands (clause 74(*a*)(i)); lease financing of capital assets for the provision of local services (clause 74(*a*)(ii)); and short-term financing to meet cash-flow requirements for operating or capital purposes under a law authorizing the expenditure of local revenues, or to refinance a short-term debt incurred for capital purposes (clause 74(*a*)(iii)). The FNFA will also secure financing for any purpose prescribed by regulation through the use of other prescribed revenues (clause 74(*b*)). In addition to securing financing, the FNFA will secure the "best possible" credit terms for its borrowing members (clause 74(*c*)), provide investment services to members and First Nations organizations (clause 74(*d*)), and provide advice with respect to the development of long-term financing mechanisms for First Nations communities (clause 74(*e*)).

2. Functions and Powers (Clauses 75 to 87)

The FNFA's board of directors may make a number of resolutions, including respecting the borrowing of money, the issuance of securities, and the lending of securities to generate income if the loan is fully secured (clause 75(1)). To obtain certain short- and long-term loans, a First Nations community must meet specific criteria (clauses 79 and 81).

a. Borrowing Members and their Obligations

Clause 76(1) requires that a First Nations community apply to the FNFA to become a borrowing member. In order for the community to be accepted as a borrowing member, the FMB must have issued a certificate that it complies with all standards (clause 76(2)). The consent of all other borrowing members is required in order for a community to cease being a borrowing member (clause 77).

A borrowing member cannot repeal a property taxation law (clause 11(1)), nor can it obtain long-term financing secured by property tax revenues from a source other than the FNFA (clause 80).

If a borrowing member fails to make a payment to the FNFA, or fails to fulfill any other obligation, the FNFA must notify the FNTC and the FMB (clause 86(1)(*b*)). If the borrowing member has failed to fulfill an obligation other than making a payment, the FNFA can require the FMB to review and report on the failure (clause 86(2)); the FMB must then advise the FNFA of its views on the failure and recommend co-management or third-party management as it considers appropriate (clause 86(3)). If the borrowing member has failed to make a payment to the FNFA, or if the FMB has recommended co-management or third-party management under clause 86(3), the FNFA can require that the FMB impose a co-management arrangement or assume third-party management (clause 86(4)).

b. Funds

The FNFA must establish a sinking fund or other repayment system to repay holders of securities issued by the FNFA (clause 82). The FNFA must also establish a debt reserve fund to cover payments in the event that borrowing members cannot make payments or contribute to the sinking fund (clause 84(1)), as well as a credit enhancement fund (clause 85(1)).

Clause 87 permits the FNFA to establish short-term pooled investment funds.

3. General (Clause 88)

The chairperson must submit an annual report, including the financial statements of the FNFA and its auditor's opinion on them, to the FNFA's members and the Minister.

4. Regulations (Clause 89)

Clause 89 provides that the Governor in Council may, on the recommendation of the Minister after consultation with the FNFA, make regulations relating to the funds created by the FNFA, as well as to extend Part 4's application "to any non-profit organization established to provide social welfare, housing, recreational or cultural services to first nations ... on reserve lands." For this purpose, the Governor in Council may make any necessary adaptations to the proposed Act.

H. Part 5 – First Nations Statistical Institute (Clauses 90 to 113)

As is set out in the definitions clause (clause 2(1)), "first nation" in Part 5 means a band. Therefore, Part 5 applies to all First Nations communities, not just those that have been included in the schedule. In addition, Part 5 is to apply to "other aboriginal group[s]," defined to mean former *Indian Act* bands that are parties to a treaty, land claim agreement or self-government agreement (clause 90).

The FNSI is managed by a board of directors (clause 94(1)), of which the Chief Statistician of Canada is a member (clause 94(2)). On the recommendation of the Minister, the Governor in Council appoints a First Nations Chief Statistician (clause 102(1)).

1. Purposes (Clause 104)

The FNSI will provide statistical information on Indians and "other members of first nations," members of other Aboriginal groups, as defined, and other persons who reside on reserve lands or lands of other Aboriginal groups (clause 104(*a*)). The FNSI will work with other government departments and agencies (clause 104(*c*)).

2. Powers (Clause 105 to 107)

The FNSI may collect, compile, analyze and abstract data for statistical purposes respecting a number of subjects, including population, health, law enforcement, education, labour and employment, community services and many others (clause 105(2)). It can agree to share information with other groups (clause 106(1)), but must inform those from whom information is collected on whose behalf the information is being collected (clause 106(2)(*a*)).

3. Protection of Information (Clauses 108 and 109)

Clause 108(1) provides that, except in limited circumstances, only a person employed by or under contract to the FNSI who has sworn or affirmed to comply with the protection of personal information provisions may examine an identifiable individual return made for the purposes of Part 5. In addition, persons sworn or affirmed are prohibited from knowingly disclosing information related to any identifiable individual, First Nations community, business or organization (clause 108(1)(*b*)). Certain disclosures are permitted by the First Nations Chief Statistician (clause 108(2)).

4. Offences (Clauses 111 and 112)

Clause 111 sets out summary conviction offences potentially committed by persons who have sworn an oath or solemn affirmation. These include making false declarations, seeking unauthorized information and the improper examination or disclosure of information. Clause 112 sets out summary conviction offences relating to the wilful disclosure or improper use of information that might affect the market value of a security or commodity.

5. Regulations (Clause 113)

The Governor in Council may, on the recommendation of the Minister having regard to FNSI representations, make regulations relating to the collection, compilation, analysis and abstraction of data for any matter as well as the disclosure of documents or records relating to First Nations communities, Indians or other members of other Aboriginal groups.

I. Part 6 – Financial Management and Control (Clauses 114 to 131)

Clause 115(1) specifies that the officers and employees of the FNTC and the FMB are not part of the public service of Canada. Both institutions are required to submit annual corporate plans and budgets to the Minister for approval (clause 118(1)). Clause 119 discusses bookkeeping and accounting, clause 120 discusses annual auditor's reports, and clause 121 discusses special examinations to be carried out at least once every five years.

J. Part 7 – Provisions of General Application (Clauses 132 to 142)

1. General

Part 7 contains provisions dealing with conflicts of interest (clause 132), limits of liability (clauses 136 and 137), and conflicts with other laws, including conflicts with other First Nations community laws (clause 138).

2. Regulations (Clauses 140 to 142)

The Governor in Council may make regulations with respect to a number of matters under this bill. In particular, clause 141 provides for the making of regulations to enable an Aboriginal group that does not come within the definition of band in subsection 2(1) of the *Indian Act*, but that is a party to a treaty, land claims agreement or self-government agreement with Canada, to benefit from the provisions of Bill C-20 or obtain the services of any of the bodies established under the bill.

K. Part 8 – Transitional Provisions, Consequential Amendments, Coordinating Amendments and Coming Into Force (Clauses 143 to 155)

1. Transitional Provisions

Clauses 143 and 144 contain provisions relating to employment with, and the operation of, the Indian Taxation Advisory Board over the transitional period, as well as the continuing status of directors of the First Nations Finance Authority Inc.

Clause 145 provides that certain by-laws made under the *Indian Act* that are in force on the day a First Nations community is added to the schedule are deemed to be laws under this bill. Following that, clause 146 provides that if a community already had a by-law in place, the requirement to make a financial administration law before making property taxation laws does not apply, unless the community is a borrowing member.

Clause 147 requires the Minister to review the provisions and operation of the proposed Act within seven years of Royal Assent.

2. Consequential and Coordinating Amendments

Clauses 148 to 153 make a number of consequential amendments to the *Access to Information Act*, the *Financial Administration Act*, the *Indian Act*, and the *Privacy Act*. Clause 154 makes coordinating amendments to the *Public Service Modernization Act*.

3. Coming Into Force

Other than clause 154 (coordinating amendments to the *Public Service Modernization Act*), the provisions of the bill will come into force on a day to be fixed by order of the Governor in Council.

COMMENTARY

The First Nations Fiscal Institutions Initiative has its roots in the 1988 Kamloops Amendments to the *Indian Act*. That legislation was spearheaded by a group of B.C. First Nations to clarify the capacity of First Nations to impose property taxes on all reserve land, including conditionally surrendered land. Bill C-19 was developed as a result of a Memorandum of Understanding between DIAND and the AFN through the National Table on Fiscal Relations. At the time, it was seen by some First Nations as benefiting primarily the same small group of First Nations. This view reflected the fact that only about 110 First Nations in Canada – most of which are based in British Columbia and Alberta – collected property taxes. Accordingly, few First Nations benefited significantly from property taxation revenues from leaseholder interests on their lands (cottagers, businesses, etc.).

As a result, there was uneven support among First Nations for Bill C-19. Opposition to the bill came mainly from the Chiefs of Ontario, the Assembly of Manitoba Chiefs, the Association of Iroquois and Allied Indians, the Manitoba Keewatinow Okimakanak Inc., and the Federation of Saskatchewan Indian Nations, as well as several individual First Nations.[22] The Union of British Columbia Indian Chiefs had also criticized the legislative initiative.[23]

---

(22) See Ross Montour, "Proposed Act Called Wolf in Sheep's Clothing," *The Eastern Door*, Vol. 11, No. 43, 22 November 2002. See also "Chiefs Reject Plan to Allow First Nations to Collect Taxes," CBC News, 2 December 2002.

(23) Union of British Columbia Indian Chiefs, Press Release, "Our Land is Our Future," 15 August 2002.

As previously mentioned, in November 2002, the Assembly of First Nations passed resolutions rejecting the federal government's "suite" of proposed legislation, which included the controversial First Nations Governance Act.[24] It also adopted an "accommodation resolution" affirming First Nations communities' autonomy at the local and regional levels to enter into agreements with the federal government, as long as those agreements were not in the context of legislation that could potentially affect all First Nations communities wishing to exercise their taxation authority. The AFN does not yet appear to have articulated its position with respect to Bill C-20.

As of 30 November 2004, Bill C-20 does not appear to have elicited the same controversy as its predecessors, Bills C-19 and C-23. The concerns that were raised when those bills were introduced have not been the focus of recent debate in Parliament; there appears to be all-party support for Bill C-20 in the House of Commons. In a November 2004 resolution, the Chiefs of Ontario did, however, reiterate their opposition to the legislation. No media coverage has been noted.

---

(24) Bill C-7 died on the *Order Paper* in November 2003 and has not been reintroduced.

Résumé législatif LS-495F

PROJET DE LOI C-20 : LOI SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET STATISTIQUE DES PREMIÈRES NATIONS

Mary C. Hurley
Division du droit et du gouvernement

Le 30 novembre 2004

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service d'information et de recherche parlementaires

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-20

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	2 novembre 2004
Étude avant la deuxième lecture :	9 décembre 2004
Étape du rapport :	10 décembre 2004
Deuxième lecture :	10 décembre 2004
Troisième lecture :	10 décembre 2004

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	13 décembre 2004
Deuxième lecture :	16 février 2005
Rapport du comité :	10 mars 2005
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	21 mars 2005

Sanction royale : 23 mars 2005

Lois du Canada 2005, chapitre 9

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 2

A. Faits antérieurs 2

B. Antécédents législatifs 3

C. Élaboration d'un nouveau cadre institutionnel 4
1. Un contexte en évolution 4
2. Approche de l'Assemblée des Premières Nations 5
3. Mesures législative du gouvernement 6

DESCRIPTION ET ANALYSE 7

A. Approche législative 7

B. Préambule 10

C. Titre et définitions (art. 1 et 2) 11
1. Définitions 11
2. Droits autochtones 11

D. Partie 1 – Pouvoirs financiers des Premières nations (art. 4 à 15) 11
1. Textes législatifs en matière de gestion financière (art. 4 et 9) 11
2. Textes législatifs relatifs à l'imposition foncière (al. 5(1)*a*), par. 6(4), 8(1), 8(2) et 8(5), art. 10, par. 11(1) et al. 84(5)*b*)) 11
3. Autres textes législatifs 13

E. Partie 2 – Commission de la fiscalité des Premières nations (art. 16 à 36) 14
1. Commissaires 14
2. Attributions (art. 30 à 34) 14
3. Normes et procédures (art. 35) 15
4. Règlements (art. 36) 16

F. Partie 3 – Conseil de gestion financière des Premières nations (art. 37 à 56) 16
1. Conseillers 16
2. Mission (art. 49) 16
3. Attributions (art. 50 à 54) 16
4. Normes et procédures (art. 55) 17
5. Règlements 17

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

G. Partie 4 – Administration financière des Premières nations (art. 57 à 89) 18
1. Mission (art. 74) 18
2. Attributions (art. 75 à 87) 18
a. Les membres emprunteurs et leurs obligations 19
b. Fonds 19
3. Disposition générale (art. 88) 20
4. Règlements (art. 89) 20

H. Partie 5 – Institut de la statistique des Premières nations 20
1. Mission (art. 104) 20
2. Attributions (art. 105 à 107) 21
3. Protection de l'information (art. 108 et 109) 21
4. Infractions (art. 111 et 112) 21
5. Règlements (art. 113) 22

I. Partie 6 – Gestion et contrôle financiers 22

J. Partie 7 – Dispositions générales 22
1. Généralités 22
2. Règlements (art 140 à 142) 22

K. Partie 8 – Dispositions transitoires, modifications corrélatives, dispositions de coordination et entrée en vigueur 23
1. Dispositions transitoires 23
2. Modifications corrélatives et dispositions de coordination 23
3. Entrée en vigueur 23

COMMENTAIRE 24

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-20 : LOI SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET STATISTIQUE DES PREMIÈRES NATIONS*

Le projet de loi C-20 : Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations, a été présenté à la Chambre des communes et adopté en première lecture le 2 novembre 2004. Il a été renvoyé au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes le 19 novembre 2004.

En décembre 2002, au cours de la 2e session de la 37e législature, le gouvernement avait présenté un projet de loi semblable, le projet de loi C-19, qui a été adopté, avec un certain nombre d'amendements de forme du gouvernement, par le Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles (le nom que portait alors le comité actuel) en septembre 2003. Le projet de loi est mort au *Feuilleton* à l'étape du rapport, lorsque le Parlement s'est prorogé en novembre 2003. Le 10 mars 2004, en vertu d'une motion de la Chambre des communes, le projet de loi amendé a été rétabli à la même étape du processus législatif, mais avec le numéro C-23. En avril 2004, il a fait l'objet d'un débat à l'étape du rapport, au cours duquel la Chambre des communes a adopté un certain nombre d'amendements d'origine ministérielle. Le projet de loi C-23 était à rendu à la troisième lecture en mai 2004, lorsque la 37e législature a été dissoute.

Le projet de loi C-20 intègre les amendements apportés au projet de loi C-23 et adoptés par la Chambre des communes en avril 2004. Il établit un cadre institutionnel pour fournir aux collectivités des Premières nations qui choisissent d'y adhérer les outils nécessaires

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Le présent résumé législatif est une version revue et mise à jour du résumé législatif LS-475F, *Projet de loi C-23 : Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations*, préparé par Tonina Simeone de la Division des affaires politiques et sociales en mars 2004. Les parties « Contexte » et « Commentaire » du présent document s'en inspirent dans une mesure importante.

pour régler les questions financières et de développement économique qui touchent les réserves. Son adoption permettra, entre autres choses, aux gouvernements des Premières nations d'obtenir leur propre financement grâce à des régimes d'imposition foncière et d'emprunt.

Le projet de loi, auquel l'adhésion est facultative, crée quatre institutions financières :

- La Commission de la fiscalité des Premières nations – La Commission remplacera la Commission consultative de la fiscalité indienne. Elle assumera la responsabilité du processus d'approbation des règlements en matière d'impôts fonciers et de sa rationalisation et aidera à trouver un juste milieu entre les intérêts de la collectivité et ceux des contribuables.

- Le Conseil de gestion financière des Premières nations – Le Conseil établira des normes financières et assurera les services indépendants et professionnels d'évaluation dont ont besoin les Premières nations qui souhaitent se prévaloir du fonds commun d'emprunts de l'Administration financière des Premières nations.

- L'Administration financière des Premières nations – L'Administration permettra aux collectivités des Premières nations qui adhéreront au régime législatif d'émettre des titres de façon collective et de lever des capitaux à long terme à des taux privilégiés pour les travaux relatifs aux routes, aux aqueducs, aux égouts et à d'autres projets d'infrastructure.

- L'Institut de la statistique des Premières nations – L'Institut aidera toutes les collectivités des Premières nations à répondre à leurs besoins en matière de données locales, tout en encourageant la participation aux systèmes nationaux intégrés de Statistique Canada et leur utilisation.

Le projet de loi ciblera les mécanismes visant à accroître la capacité des Premières nations participantes à recueillir des fonds au moyen de l'imposition des tenures à bail sur les terres de réserve et de l'accès à des prêts à long terme abordables pour le développement communautaire.

CONTEXTE

A. Faits antérieurs

L'établissement d'une nouvelle relation financière entre les Premières nations et le gouvernement du Canada fait l'objet de discussions constantes depuis un certain temps déjà. En 1983, le rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des

Indiens (le rapport Penner) a recommandé la restructuration des relations d'ordre financier entre le gouvernement du Canada et les Premières nations. La même recommandation a été formulée par la Commission royale sur les peuples autochtones dans son rapport final de 1996. De façon générale, les démarches en vue de restructurer ces relations se sont inscrites dans le cadre d'un mouvement plus vaste axé sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones[1]. Le gouvernement fédéral, de même qu'un certain nombre de collectivités des Premières nations, estime que le projet de loi C-20 s'inscrit dans l'évolution vers une plus grande autonomie économique et politique[2].

B. Antécédents législatifs

Le projet de loi C-20 est la plus récente d'une série de mesures législatives et consultatives qui a débuté il y a 16 ans. Du point de vue législatif, il fait suite au projet de loi C-115 (communément désigné sous le nom de « modifications de Kamloops »), adopté en 1988[3]. Cette mesure législative a étendu aux terres cédées conditionnellement et aux terres « désignées » les pouvoirs d'imposition qui étaient consentis aux collectivités des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Elle a précisé que les terres cédées à bail continuaient de faire partie des terres de réserve, ce qui a permis aux collectivités d'adopter des règlements administratifs pour lever des impôts fonciers sur ces terres[4]. On a donc abandonné le processus de cession conditionnelle des terres pour le remplacer par un processus de « désignation » répondant aux besoins des ententes de location à bail. Ainsi, les anciennes terres « cédées » qui, par définition, étaient exclues de la réserve, sont devenues des terres « désignées »[5]. Par

---

(1) Voir, par exemple, Robert Bish, *Financing Indian Self-Government: Practice and Principles*, Victoria, School of Public Administration, University of Victoria, 1987.

(2) La majorité des groupes qui se sont prononcés très fortement en faveur du projet de loi sont basés dans les provinces de l'Ouest, principalement de la Colombie-Britannique. Plusieurs autres ont toutefois considéré cette forme d'initiative législative comme une dérogation aux principes énoncés dans le rapport Penner et dans le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. Selon eux, plutôt que de promouvoir une plus grande autonomie financière, le projet de loi, à l'instar de la *Loi sur les Indiens*, délègue tout simplement le pouvoir d'imposition aux collectivités des Premières nations, devenant donc une tentative de « municipaliser » les gouvernements autochtones.

(3) Projet de loi C-115 : Loi modifiant la Loi sur les Indiens (terres désignées), L.C. 1988, qui modifiait la *Loi sur les Indiens*, L.R., ch. I-5, modifiée.

(4) En général, les collectivités des Premières nations utilisent les sommes tirées de l'imposition des tenures à bail sur les terres de réserve pour financer des programmes et des services que le gouvernement du Canada ne fournit pas. Le gouvernement a pour politique de ne pas payer le développement des infrastructures dans les réserves où il y a des titulaires non autochtones de tenures à bail.

(5) Fiscal Realities, *La fiscalité des Premières nations et les nouvelles relations financières*, Kamloops (C.-B.), 1997 (http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/ra/fnt_nfr/ntltax_f.pdf).

conséquent, lorsque des terres sont cédées de façon conditionnelle ou « désignées » (p. ex. pour la location à bail), aucun intérêt de la bande n'est cédé et la terre conserve son statut de terre de réserve.

On peut dire que les modifications législatives de 1988 ont eu un double résultat : en premier lieu, elles ont permis aux gouvernements des Premières nations de clarifier leur pouvoir de lever des impôts sur les terres de réserve; en second lieu, elles ont accru les pouvoirs d'imposition conférés aux Premières nations et, ainsi, créé de plus grandes possibilités de développement économique(6).

C. Élaboration d'un nouveau cadre institutionnel

1. Un contexte en évolution

Au cours des années qui ont suivi les modifications de Kamloops, un certain nombre d'événements ont renforcé l'appui dont jouissait déjà le projet de restructuration des relations financières entre les groupes des Premières nations et le gouvernement fédéral, notamment la conférence du ministère des Finances sur la fiscalité des gouvernements indiens (1991), l'Accord de Charlottetown (1992), qui en fin de compte n'a pas été ratifié, et le rapport final de la Commission royale (1996).

Afin de mettre en place une structure administrative pour la gestion de la nouvelle loi, Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) a créé, au début de 1989, la Commission consultative de la fiscalité indienne (CCFI). Selon la CCFI, son mandat comprend, entre autres, l'aide aux collectivités des Premières nations dans l'élaboration de règlements administratifs sur les impôts fonciers, l'examen de tous les règlements administratifs sur les impôts fonciers, la formation aux fonctionnaires des Premières nations pour les aider à concevoir des régimes fiscaux efficaces et le fait de donner des conseils de politique fiscale au ministre des Affaires indiennes(7). Plus de 100 collectivités des Premières nations sont entrées dans le domaine de l'imposition foncière; la moitié d'entre elles sont des collectivités de la Colombie-Britannique, suivies de celles de l'Alberta et de l'Ontario(8).

---

(6) Pour un examen plus détaillé de l'imposition des terres de réserve données à bail et de la responsabilité en matière de services, consulter Robert Bish, *Aboriginal Government Taxation and Service Responsibility: Implementing Self-Government in a Federal System*, Victoria, School of Public Administration, University of Victoria, 1993.

(7) On trouvera sur le site Web de la CCFI des renseignements supplémentaires sur son mandat et son fonctionnement (http://www.itab.ca/francais/home/default.asp).

(8) *Ibid.*

2. Approche de l'Assemblée des Premières Nations

En 1991, le ministère des Finances a entrepris une révision de sa politique sur la fiscalité indienne et, en 1993, a publié son *Document de travail sur la fiscalité des gouvernements indiens*. En 1995, le First Nations Financial Institute (FNFI) a été créé à l'instigation de la Première nation de Westbank en Colombie-Britannique[9]; il a par la suite été constitué en vertu d'une loi fédérale. L'objectif premier du FNFI consistait à offrir des possibilités d'investissement aux Premières nations, afin d'assurer le financement à long terme de leur dette publique. Avec l'adoption du projet de loi C-20, le FNFI deviendra l'Administration financière des Premières nations.

En 1995, une table ronde réunissant des représentants du ministère des Finances et de l'Assemblée des Premières Nations (APN) a mené, l'année suivante, à l'adoption par l'Assemblée générale annuelle de l'APN de la résolution 5/96 sur l'imposition. Cette résolution appuyait l'établissement entre les gouvernements des Premières nations et le gouvernement du Canada de nouvelles relations financières reposant sur les principes de la souplesse, de l'équité, du choix, de l'assurance de services gouvernementaux comparables à ceux des autres gouvernements, de l'incitation économique et de l'efficience.

Le Comité des Chefs sur les relations financières, mis sur pied deux ans plus tard afin de revoir les relations financières entre les gouvernements des Premières nations et le gouvernement fédéral (résolution 49/98 de l'Assemblée générale), a recommandé la création d'institutions financières des Premières nations. En 1999, l'APN a manifesté son appui à cette initiative lorsque les participants à son Assemblée générale annuelle ont appuyé la création de l'Administration financière des Premières nations et appuyé les efforts de la CCFI en vue de mettre sur pied la Commission de la fiscalité des Premières nations (résolutions 6/99 et 7/99 de l'Assemblée générale respectivement).

En décembre de la même année, le gouvernement fédéral et l'APN ont signé un protocole d'entente prévoyant la création d'une table ronde nationale sur les relations financières, dont l'objectif était d'établir les fondements concrets de ces relations grâce à l'échange d'information, au renforcement des capacités et à l'élaboration de normes.

---

(9) La Première nation de Westbank et le Canada ont conclu l'Accord d'autonomie gouvernementale de la Première nation de Westbank en octobre 2003. En avril et mai 2004 respectivement, la Chambre des communes et le Sénat ont adopté le projet de loi C-11 : Loi portant mise en vigueur de l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank. Le 30 novembre 2004, l'accord n'était pas encore en vigueur.

En 2000, l'APN a maintenu son appui à la création de l'Institut de la statistique des Premières nations et du Conseil de gestion financière des Premières nations (résolutions 5/2000 et 6/2000 de la Confédération des nations indiennes). L'Assemblée générale a ensuite appuyé, dans sa résolution 24/2001, la recommandation du Comité des Chefs touchant l'établissement de quatre nouvelles institutions financières des Premières nations par voie législative au niveau fédéral. La validité juridique de cette résolution a toutefois soulevé une certaine controverse, d'aucuns estimant qu'elle n'avait pas reçu l'appui de 60 p. 100 des personnes présentes, comme l'exige la charte de l'APN.

3. Mesures législatives du gouvernement

Le 15 août 2002, le ministre des Affaires indiennes a présenté la loi proposée avec l'intention manifeste d'entreprendre les consultations publiques avant son dépôt à la Chambre[10]. Par la suite, plusieurs Premières nations ont exprimé de profondes inquiétudes au sujet du projet de loi tel qu'il était rédigé. L'APN a alors convoqué une assemblée spéciale des Chefs en novembre 2002 et adopté une résolution rejetant le futur projet de loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations (résolution 30/2002 de l'APN). Selon cette résolution, le projet de loi portait atteinte aux relations historiques entre nations, violait les droits ancestraux et les droits issus de traités et comportait par ailleurs tellement de failles qu'il ne pouvait être corrigé par de simples amendements. Une autre résolution dite « de complaisance » a aussi été adoptée (résolution 31/2002 de l'APN) concernant le droit qu'ont les Premières nations qui le désirent de conclure des ententes locales et régionales, mais non dans le contexte d'une loi nationale.

Le ministre des Affaires indiennes a déposé le projet de loi C-19 sur la gestion financière et statistique des Premières nations à la Chambre des communes le 2 décembre 2002. Ce projet de loi est mort au *Feuilleton* en novembre 2003, mais a été rétabli le 10 mars 2004 avec le numéro C-23. Comme nous l'avons dit plus tôt, le projet de loi C-20 comprend les amendements adoptés par la Chambre des communes avant la mort au *Feuilleton* du projet de loi C-23 en avril 2004.

---

(10) AINC, *Notes pour une allocution prononcée par l'honorable Robert D. Nault, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à l'occasion d'une conférence de presse visant à annoncer la tenue d'une consultation publique sur la Loi proposée sur la gestion financière et statistique des Premières nations*, Ottawa, 15 août 2002 (http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/spch/2002/fnf_f.html).

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-20 contient un bref préambule et 155 articles répartis en huit parties : Pouvoirs financiers des Premières nations; Commission de la fiscalité des Premières nations; Conseil de gestion financière des Premières nations; Administration financière des Premières nations; Institut de la statistique des Premières nations; Gestion et contrôle financiers; Dispositions générales; Dispositions transitoires, modifications corrélatives, dispositions de coordination et entrée en vigueur. Par souci de cohérence, le présent résumé législatif suit la présentation du texte législatif. Le document traite des mesures importantes sous les principales rubriques du projet de loi, mais sans faire une analyse article par article.

A. Approche législative

Les projets de loi C-19 et C-23, qui ont précédé le projet de loi actuel, prévoyaient que l'adhésion des collectivités des Premières nations à leurs dispositions serait facultative. Au cours des audiences sur le projet de loi C-19 devant le Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles (le nom que portait alors le comité actuel), bon nombre de témoins des Premières nations ont remis en cause cette description.

Les détracteurs du projet de loi ont fait remarquer que le petit nombre de collectivités qui s'étaient déjà dotées de règlements administratifs sur l'imposition foncière sous le régime de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*[11] seraient automatiquement assujetties à la nouvelle loi, qu'elles aient ou non donné leur consentement exprès à son application[12]. De plus, les deux projets de loi antérieurs ont proposé d'abroger la partie de l'article 83, qui autorise les conseils de collectivité à prendre de tels règlements administratifs. En conséquence, toute autre collectivité des Premières nations qui entreprendrait d'exercer ses droits en matière d'imposition

---

(11) L'al. 83(1)*a*) autorise les conseils de bandes, sous réserve de l'approbation du ministre, à prendre des règlements administratifs visant « l'imposition de taxes à des fins locales, sur les immeubles situés dans la réserve ». Quelque 110 collectivités se sont prévalues de cette disposition.

(12) Selon le par. 141(1) du projet de loi C-19, les règlements administratifs pris en vertu de l'art. 83 qui auraient été en vigueur à l'entrée en vigueur du projet de loi auraient été réputés être des textes législatifs pris en vertu des art. 4 ou 8 du projet de loi, selon le cas, dans la mesure où ils n'auraient pas été incompatibles avec ces articles [description des textes législatifs sur les recettes locales et des textes législatifs en matière de gestion financière], et ils auraient été en vigueur tant qu'ils n'auraient pas été remplacés ou abrogés.

foncière sur la réserve devrait le faire en tenant compte du cadre de l'intégralité du régime proposé par la nouvelle loi. Les projets de loi antérieurs auraient donc pu toucher toutes les collectivités des Premières nations désireuses d'exercer leur compétence en matière fiscale.

Dans le cadre du projet de loi C-20, les institutions créées, leurs fonctions, leurs pouvoirs et leurs interactions, comme nous le verrons ci-après, demeurent largement les mêmes. Toutefois, le projet de loi reprend les amendements apportés par le gouvernement au projet de loi C-23 et adoptés par la Chambre des communes à l'étape du rapport en avril 2004, qui signalaient un changement d'approche marqué par rapport au régime législatif initial. Conformément à ces amendements, le projet de loi prévoit expressément, pour la plupart des objectifs visés, une adhésion facultative, ce qui laisse aux collectivités des Premières nations le choix d'instaurer des mesures fiscales sous le régime de la *Loi sur les Indiens* ou le régime plus global du projet de loi C-20. Cette participation facultative est présentée dans quelques dispositions dignes de mention :

- L'alinéa 2(1)*b*) précise qu'une « Première nation » pour l'application des parties 1 à 4 et 6 à 8 du projet de loi est une « bande dont le nom figure à l'annexe »[13].

- Le paragraphe 2(3) dispose que, « [à] la demande du conseil d'une bande, le gouverneur en conseil peut, par décret, modifier l'annexe pour y ajouter, en retrancher ou changer le nom de celle-ci ». Cette disposition habilitante n'exige pas que le gouverneur en conseil fasse droit à la demande d'une bande visant à être inscrite ou radiée de l'annexe, et le projet de loi ne semble pas définir de critères pour les inscriptions ou les radiations. Toutefois, la disposition dit clairement que l'inscription à l'annexe et, par conséquent, l'application de la plupart des mesures du projet de loi exigent une demande de la part du conseil de la Première nation.

- Le projet de loi C-20 dispose également que les dispositions des articles 83 et 84 de la *Loi sur les Indiens* autorisant les règlements administratifs sur les impôts fonciers et connexes[14], ainsi que les règlements pris en vertu de l'alinéa 73(1)*m*) de la nouvelle loi en ce qui concerne l'emprunt par les bandes, ne s'appliquent pas à une « Première nation » dont le nom figure à l'annexe. Autrement dit, les dispositions du projet de loi C-20 doivent fournir la seule source de pouvoirs en matière d'impôts fonciers et connexes pour les Premières nations inscrites à l'annexe à leur demande (art. 15).

- À titre de confirmation supplémentaire du caractère facultatif de l'application du projet de loi, ce n'est que lorsque le nom d'une Première nation est inscrit à l'annexe que ses

---

(13) À la partie 5, qui établit l'Institut de la statistique des Premières nations, « Première nation » s'entend simplement d'une « bande ». L'ISPN pourra ainsi s'acquitter de ses fonctions auprès de toutes les collectivités des Premières nations, y compris la majorité qui n'adhère pas nécessairement aux autres institutions créées aux parties 2 à 4 du projet de loi.

(14) Y compris les al. 83(1)*a*) et 83(1)*d*) à *g*).

règlements administratifs existants en vertu des parties pertinentes de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* seront réputés être des textes législatifs en vertu des dispositions pertinentes du projet de loi C-20 (art. 145).

- Enfin, le projet de loi n'abroge aucune partie de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* (voir les art. 151 et 152). En conséquence, les collectivités des Premières nations dont le nom ne figure pas à l'annexe conservent le pouvoir de prendre des règlements administratifs sur les impôts fonciers et autres sous le régime de cette disposition, sous réserve de l'approbation ministérielle. Pour les collectivités dont le nom figure à l'annexe, les pouvoirs d'adopter des règlements administratifs énoncés à l'article 83 qui ne sont pas rendus caducs par l'article 15 du projet de loi C-20[15] continuent de s'appliquer et demeurent assujettis à l'approbation du ministre.

La proposition révisée sur l'application facultative semble répondre au moins à quelques-unes des objections faites aux prédécesseurs du projet de loi C-20. Il faut toutefois remarquer que pour l'application de la partie 5 du projet de loi, qui établit l'Institut de la statistique des Premières nations, le terme « Première nation » signifie « bande ». L'Institut pourra donc exercer ses fonctions auprès de toutes les collectivités des Premières nations, y compris la majorité qui n'a pas de lien avec les autres institutions créées par les parties 2 à 4 du projet de loi. Cette caractéristique atténue quelque peu le caractère facultatif du projet de loi.

Il faut aussi noter une autre conséquence du changement apporté à la définition de « Première nation » selon lequel seules les bandes dont le nom figure à l'annexe sont visées par la plupart des objectifs du projet de loi. Les bandes dont le nom ne figure pas à l'annexe ne bénéficieront pas du droit, prévu par le projet de loi, de se prévaloir des services et fonctions de consultation et de counseling des institutions créées par celui-ci. Il semble que ces dernières pourront leur offrir ces services, mais sans y être tenues par loi[16]. La question de savoir si des services parallèles équivalents seront offerts aux collectivités non participantes par l'intermédiaire d'autres organismes, y compris AINC, demeure en sans réponse. Par le passé, d'aucuns ont dit craindre que le ministère fasse pression sur les collectivités des Premières nations pour qu'elles participent au régime de la nouvelle loi afin d'avoir accès aux grands projets d'immobilisations.

---

(15) Autrement dit, l'al. 83(1)*a*.1), sur la délivrance de permis, de licences ou d'agréments aux entreprises, professions, métiers et occupations; l'al. 83(1)*b*), sur l'affectation et le déboursement de l'argent de la bande; et l'al. 83(1)c), sur la nomination de fonctionnaires de la bande.

(16) AINC, *Introduction du projet de loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations à la Chambre des communes*, communiqué, Ottawa, le 2 novembre 2004.

B. Préambule

Le préambule en 11 paragraphes du projet de loi énonce le contexte et l'intention du législateur dans des termes identiques à ceux du projet de loi C-19 initial. (Un préambule est une disposition d'interprétation et non de fond, qui peut être utilisée par les tribunaux pour résoudre toute ambiguïté dans une loi.) Les aspects du préambule qui méritent d'être soulignés sont les énoncés précisant :

- que le projet de loi ne s'appliquera qu'aux collectivités des Premières nations qui choisiront d'exercer une compétence relativement à l'imposition foncière sur les terres de réserve[17];
- que les recettes fiscales foncières et autres recettes locales doivent servir au développement de l'infrastructure publique sur les terres de réserve;
- que l'un des objectifs de la loi est de tenir compte à la fois des intérêts des membres des Premières nations et de ceux des contribuables (non autochtones) qui vivent dans les réserves[18];
- que la mesure législative proposée a été est en grande partie le résultat d'une initiative des Premières nations du Canada et qu'elle reflète leurs aspirations à établir des institutions par voie législative[19].

Bien qu'il soit mentionné dans le préambule que le projet de loi n'a pas pour but de préciser la nature et l'étendue de tout droit à l'autonomie gouvernementale, certains l'ont critiqué, disant qu'il témoigne d'un certain conservatisme. Ils affirment notamment que le langage utilisé traduit une forte approche municipale du gouvernement des Premières nations[20].

---

(17) L'énoncé semble avoir la même portée que dans le projet de loi précédent et ne semble pas tenir compte du fait que l'imposition foncière demeurera aussi possible conformément à la *Loi sur les Indiens*.

(18) Il faut se rappeler que les gouvernements des Premières nations ne perçoivent des impôts fonciers qu'auprès des locataires qui ne sont pas membres de la bande, c'est-à-dire pour les terres de réserve louées à bail à des non-Autochtones. Ce paragraphe tente de régler la question de l'imposition foncière des terres de réserve louées à bail à des personnes qui ne sont pas membres des Premières nations sans que le gouvernement qui lève les impôts assure pour autant des services aux contribuables. Le principe invoqué est celui de l'équivalence fiscale, à savoir qu'un groupe qui paie des impôts devrait retirer des avantages en conséquence et avoir son mot à dire dans les décisions relatives aux impôts et aux services.

(19) Bien que le projet de loi ait été parrainé par un groupe de collectivités et de chefs des Premières nations, il ne faut pas oublier que dans sa forme originale, il n'a pas reçu le même appui de toutes les Premières nations du pays.

(20) À ce sujet, voir Lazar (2002); Chiefs of Ontario, *Legal Analysis on First Nations and Statistical Management Act* (un document rédigé par Michael Sherry), 21 septembre 2002 (http://www.chiefs-of-ontario.org/governance/gov13.html).

C. Titre et définitions (art. 1 et 2)[21]

1. Définitions

En plus de la définition de « Première nation » dont il a été question ci-dessus, l'article 2 donne une série d'autres définitions générales des termes utilisés dans le projet de loi.

2. Droits autochtones

L'article 3 est une disposition de non-dérogation selon laquelle la nouvelle loi « ne porte pas atteinte aux droits existants – ancestraux ou issus de traités ».

D. Partie 1 – Pouvoirs financiers des Premières nations (art. 4 à 15)

La partie 1 énonce les pouvoirs de prendre des textes législatifs dont jouissent les collectivités des Premières nations dont le nom figure à l'annexe. Elle décrit aussi les éléments obligatoires de ces textes législatifs, ainsi que certaines des obligations qu'ont les collectivités à l'égard des recettes générées sous le régime de ces textes législatifs.

1. Textes législatifs en matière de gestion financière (art. 4 et 9)

Avant que le conseil de la collectivité des Premières nations puisse prendre un texte législatif sur les recettes locales, il doit d'abord prendre un texte législatif sur la gestion financière de la collectivité (art. 4). Ce texte devra être approuvé par le Conseil de gestion financière des Premières nations (par. 9(2)).

2. Textes législatifs relatifs à l'imposition foncière (al. 5(1)*a*), par. 6(4), 8(1), 8(2) et 8(5), art. 10, par. 11(1) et al. 84(5)*b*))

L'alinéa 5(1)*a*) autorise le conseil de la Première nation à prendre des textes législatifs concernant l'imposition de taxes à des fins locales sur les terres de réserve, ainsi que sur les intérêts ou les droits d'occupation, de possession et d'usage sur celles-ci. Il s'agit du même pouvoir que celui d'adopter un règlement administratif relatif à l'imposition foncière conformément à l'alinéa 83(1)*a*) de la *Loi sur les Indiens*. À la différence de l'alinéa 83(1)*a*), toutefois, l'alinéa 5(1)*a*) du projet de loi précise ce que le texte législatif relatif à l'imposition foncière pourrait comprendre. Par exemple, les textes législatifs relatifs à l'imposition foncière

---

(21) Les définitions ne sont pas toutes contenues dans cet article du projet de loi. Diverses notions sont définies lorsqu'il en est question dans le projet de loi.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pourraient traiter, entre autres, de l'évaluation de ces terres, intérêts et droits (sous-al. 5(1)*a*)(i)); du mode de fixation des taux d'imposition applicables à leur valeur imposable (sous-al. 5(1)*a*)(ii)); de l'imposition de taxes pour les services fournis relativement aux terres de réserve (sous-al. 5(1)*a*)(iii)); de l'imposition de taxes à l'égard des activités commerciales sur les terres de réserve (sous-al. 5(1)*a*)(iv)); de l'imposition de taxes d'aménagement (sous-al. 5(1)*a*)(v)). À l'instar de tous les textes législatifs adoptés sous le régime du paragraphe 5(1), les textes législatifs relatifs à l'imposition foncière doivent être approuvés par la Commission de la fiscalité des Premières nations (par. 5(2)). Le conseil de la Première nation est tenu, avant de prendre un texte législatif sous le régime de l'un ou l'autre des alinéas 5(1)*a*) à *c*), de tenir compte des observations présentées (par. 6(4)).

La partie 1 mentionne un certain nombre d'éléments qui doivent figurer dans un texte législatif relatif à l'imposition foncière. Par exemple, un tel texte législatif relatif doit prévoir la procédure d'appel applicable aux évaluations (al. 5(4)*a*)) et une disposition qui, advenant que soit nécessaire la prise en charge de la gestion des recettes locales de la collectivité des Premières nations, autorisera le Conseil de gestion financière des Premières nations à agir à titre de mandataire de la Première nation pour remplir les attributions et les obligations du conseil de la Première nation prévues à ce texte législatif, au projet de loi et aux règlements (par. 5(5)). Pour les membres emprunteurs seulement (c.-à-d., au sens du par. 2(1), une collectivité des Premières nations qui a été acceptée par l'Administration financière des Premières nations comme membre emprunteur), il doit y avoir une disposition selon laquelle, advenant que le fonds de réserve établi par l'Administration financière des Premières nations soit réduit de 50 p. 100 ou plus des sommes versées par les membres emprunteurs et que ces derniers soient tenus de renflouer le fonds, les membres emprunteurs recouvrent les sommes au moyen de leur texte législatif relatif à l'imposition foncière (par. 5(6) et al. 84(5)*b*)).

Selon l'article 10, le conseil de la Première nation qui prend un texte législatif relatif à l'imposition foncière est tenu, au moins une fois par an, de prendre un texte législatif fixant le taux d'imposition (al. 10*a*)) et autorisant des dépenses sur les recettes locales (al. 10*b*)).

Le paragraphe 8(1) dispose qu'il faut fournir certains renseignements à la Commission de la fiscalité des Premières nations avec un texte législatif relatif à l'imposition foncière ou un texte législatif apportant à celui-ci une modification (sauf si la Commission estime que la modification n'est pas importante (par. 8(2)). Les renseignements à fournir incluent la désignation des terres, intérêts et droits qui font l'objet du texte législatif (al. 8(1)*a*)), les méthodes d'évaluation (al. 8(1)*b*)) et de l'information sur les services à fournir, ou dont la fourniture est prévue dans les accords de prestation de services actuels ou en cours de négociation (al. 8(1)*c*)). De plus, la Première nation présente à la Commission de la fiscalité des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Premières nations, sur demande, tous documents utiles à l'accomplissement de ses fonctions (par. 8(5)).

3. Autres textes législatifs

En plus d'adopter des textes législatifs relatifs à l'imposition foncière, une collectivité des Premières nations peut, par l'entremise de son conseil, prendre des textes législatifs sur les questions suivantes :

- Les dépenses sur les recettes locales (al. 5(1)*b*)) : le texte législatif pris par un membre emprunteur ne peut autoriser une dépense sur les recettes locales que si le budget prévoit le paiement de toutes les sommes dues à l'Administration financière des Premières nations pour l'exercice budgétaire (par. 11(3)). De plus, toutes les recettes locales d'une Première nation sont placées dans un compte de recettes locales, qui est un compte distinct (par. 13(1)), et le compte de recettes locales fait l'objet d'une vérification au moins une fois par an (par. 14(1)).

- La procédure par laquelle les intérêts des contribuables peuvent être présentés au conseil (al. 5(1)*c*)). Les autres dispositions qui portent sur la question de la représentation des contribuables sont notamment le paragraphe 6(4), selon lequel le conseil de la Première nation est tenu, avant la prise d'un texte législatif, de prendre en compte les observations présentées, et le paragraphe 8(3), selon lequel les renseignements à fournir à la Commission de la fiscalité des Premières nations avec la demande d'agrément d'un texte législatif sont les suivants : la teneur des préavis transmis et des consultations tenues avant la prise du texte législatif et une copie des observations écrites reçues.

- L'emprunt de fonds auprès de l'Administration financière des Premières nations (al. 5(1)*d*)).

- Le contrôle d'application des textes législatifs relatifs à l'imposition foncière (al. 5(1)*e*)).

Comme nous l'avons dit plus tôt, l'article 15 soustrait une « Première nation » (au sens du point *b*) de la définition du par. 2(1) du projet de loi) aux dispositions suivantes de la *Loi sur les Indiens*, qui traitent des pouvoirs qu'a un conseil de bande pour adopter des « règlements en matière de finances » et de questions connexes :

- alinéa 83(1)*a*) (imposition de taxes à des fins locales, sur les immeubles situés dans la réserve, ainsi que sur les droits sur ceux-ci, et notamment sur les droits d'occupation, de possession et d'usage);

- alinéa 83(1)*d*) (versement d'une rémunération aux chefs et aux conseillers, sur les fonds prélevés à des fins locales);

- alinéa 83(1)*e*) (mesures d'exécution forcée visant le recouvrement);

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- alinéa 83(1)*e*.1) (imposition, pour non-paiement de tout montant qui peut être perçu, d'intérêts);

- alinéa 83(1)*f*) (réunion de fonds provenant des membres de la bande et destinés à supporter des entreprises de la bande);

- alinéa 83(1)*g*) (toute question qui découle de l'exercice des pouvoirs prévus par l'article 83, ou qui y est accessoire);

- article 84 (lorsqu'un Indien n'acquitte pas un impôt prévu par un règlement administratif pris en vertu de l'article 83, le ministre peut payer le montant dû, ainsi qu'une somme égale à 0,5 p. 100 dudit montant, sur l'argent payable à l'Indien sur les fonds de la bande);

- alinéa 73(1)*m*) (autorisant des règlements administratifs sur l'octroi, au conseil d'une bande, du pouvoir et de l'autorisation d'emprunter de l'argent pour des entreprises de la bande ou à des fins d'habitation, et prévoyant l'octroi de prêts, sur l'argent ainsi emprunté, aux membres de la bande, à des fins d'habitation).

L'article 15, qui exempte les collectivités des Premières nations dont le nom figure à l'annexe des dispositions visées par règlement de la *Loi sur les Indiens*, n'existait pas dans le projet de loi C-23, qui proposait plutôt l'abrogation de certaines dispositions de l'article 83, ainsi que de l'article 84 de la *Loi sur les Indiens*.

E. Partie 2 – Commission de la fiscalité des Premières nations (art. 16 à 36)

1. Commissaires

La Commission de la fiscalité des Premières nations comprend un président, un vice-président et les autres commissaires, tous nommés par le gouverneur en conseil (art. 17, 19 et 20).

2. Attributions (art. 30 à 34)

Aux termes de l'article 30, la Commission peut s'engager dans des partenariats avec des organisations nationales et internationales à des fins de consultation ou de commercialisation en matière de produits ou de services mis au point pour les Premières nations qui ont pris des textes législatifs relatifs à l'imposition foncière.

La Commission a un certain nombre de fonctions, dont deux fonctions principales qui sont l'examen des textes législatifs sur les recettes locales et leur application, et l'agrément des textes législatifs sur les recettes locales. Dans sa fonction d'examen, la Commission procède à un examen des allégations écrites selon lesquelles la Première nation n'a pas observé les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

parties 1 ou 2 du projet de loi ou les règlements pris en application de ces parties, ainsi que les allégations selon lesquelles un texte législatif a été mal ou injustement appliqué, à condition que le conseil de la collectivité n'ait pas rectifié la situation à la demande du plaignant (par. 33(1)). Cet examen peut aussi être entrepris de façon indépendante par la Commission, si elle estime que le même défaut d'observation ou une application indue s'est produit. Dans le cas d'une conclusion confirmant le problème, elle ordonne à la Première nation de prendre les mesures nécessaires pour rectifier la situation (al. 33(3)*a*)), à défaut de quoi elle peut exiger que le Conseil de gestion financière des Premières nations impose à la Première nation un arrangement de cogestion avec lui ou prenne en charge la gestion ses recettes locales (al. 33(3)*b*)).

Dans sa fonction d'approbation, à condition que le texte législatif en cause respecte le projet de loi et les normes et règlements pris en vertu de celui-ci, la Commission agrée les textes législatifs et tient un registre de tous les textes législatifs en matière de gestion financière (par. 31(1) à (4)).

Dans le cas d'un texte législatif pris conformément à l'alinéa 5(1)*d*) concernant l'emprunt de fonds auprès de l'Administration financière des Premières nations pour le financement de projets d'infrastructure destinés à la prestation de services locaux sur les terres de réserve, la collectivité des Premières nations doit obtenir un certificat délivré par le Conseil de gestion financière des Premières nations au titre du paragraphe 50(3), attestant que la collectivité se conforme aux normes établies au titre du paragraphe 55(1) et démontrant que la Première nation n'a pas utilisé la totalité de sa capacité d'emprunt avant que la Commission puisse approuver le texte législatif (al. 32(1)*a*) et *b*)). La Commission est alors tenue de fournir à l'Administration financière des Premières nations une copie certifiée du texte législatif et un certificat indiquant que le texte législatif remplit les conditions prévues par le projet de loi et les règlements connexes (par. 32(2)). Les articles équivalents du projet de loi C-23 étaient formulés de façon quelque peu différente et ils ont été modifiés à l'étape du rapport pour reprendre la formulation contenue dans ce qui est devenu le sous-alinéa 74*a*)(i), afin de dire clairement que les dispositions portent seulement sur les prêts à long terme et non sur les prêts à court terme.

3. Normes et procédures (art. 35)

La Commission peut établir des normes et des procédures en ce qui concerne les textes législatifs sur les recettes locales (par. 35(1) et (2)).

4. Règlements (art. 36)

Le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre et après prise en compte par ce dernier des observations de la Commission à cet égard, prendre un certain nombre de règlements sur l'imposition foncière et les autres questions en vertu de la partie 2, notamment l'exercice du pouvoir des Premières nations de prendre des textes législatifs en vertu du paragraphe 5(1). Le projet de loi C-20 porte aussi que les dispositions visées par règlement peuvent prévoir des mesures différentes selon la province (part. 36(2)).

F. Partie 3 – Conseil de gestion financière des Premières nations (art. 37 à 56)

1. Conseillers

Le Conseil de gestion financière des Premières nations sera dirigé par un conseil d'administration composé de neuf à quinze conseillers (par. 38(1)). Le gouverneur en conseil nomme le président et de cinq à onze autres conseillers (art. 40, par. 41(1)). L'Association des agents financiers autochtones du Canada, ou tout autre organisme prévu par règlement, nomme d'un à trois autres conseillers (par. 41(2)).

2. Mission (art. 49)

L'article 49 précise le mandat du Conseil, qui, en général, est axé sur l'aide aux collectivités des Premières nations pour tous les aspects de la gestion financière, notamment quand il s'agit de fournir des services d'examen et de vérification (al. 49*e*)), de fournir des services d'évaluation et de certification (al. 49*f*)), de mettre au point et d'appuyer l'application de critères généraux à l'égard de l'établissement de cotes de crédit pour les Premières nations (al. 49*d*)) et de fournir des services de cogestion et de gestion des recettes locales (al. 49*h*)).

3. Attributions (art. 50 à 54)

Le paragraphe 50(1) prévoit que le Conseil peut, sur demande du conseil d'une Première nation, procéder à l'examen du régime de gestion financière ou du rendement financier de celle-ci pour décider s'il est conforme aux normes établies au titre du paragraphe 55(1) présentées ci-après. S'il est convaincu que la Première nation respecte les normes, le Conseil lui délivre un certificat en ce sens (par. 50(3)). Ce certificat est important parce que, sans lui, la Commission de la fiscalité des Premières nations ne peut pas agréer un texte législatif en ce qui

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

concerne l'emprunt de fonds auprès de l'Administration financière des Premières nations pour le financement de projets d'infrastructure destinés à la prestation de services locaux sur les terres de réserve (al. 32(1)*a*)). L'article 50(4) autorise le Conseil à révoquer un certificat s'il est d'avis que les facteurs sur lesquels se fondait sa délivrance ont changé de façon importante. La décision du Conseil prise dans le cadre du présent article est définitive et sans appel (par. 50(7)).

Les articles 51, 52 et 53 précisent les circonstances dans lesquelles le Conseil peut exiger d'une collectivité des Premières nations qu'elle conclue avec lui un arrangement de cogestion ou prendre en charge la gestion des recettes locales de la collectivité (prise en charge), ainsi que les conditions dans lesquelles ces arrangements peuvent prendre fin. Le paragraphe 52(2) énonce les pouvoirs du Conseil dans le cadre d'un arrangement de cogestion, et le paragraphe 53(2), les pouvoirs du Conseil en cas de prise en charge.

4. Normes et procédures (art. 55)

Le paragraphe 55(1) autorise le Conseil à établir des normes en ce qui concerne la forme et le contenu des textes législatifs en matière de gestion financière, les agréments du Conseil au titre de la partie 1, la délivrance du certificat des collectivités des Premières nations et le rapport concernant la vérification du compte de recettes locales.

Le paragraphe 55(2) autorise le Conseil à établir la procédure en ce qui concerne la présentation pour l'agrément de textes législatifs en matière de gestion financière, l'agrément subséquent de textes législatifs en matière de gestion financière, l'obtention de certificats en matière de conformité aux normes et la mise en oeuvre ou la cessation d'un arrangement de cogestion ou de la gestion des recettes locales d'une collectivité des Premières nations.

5. Règlements

L'article 56 autorise le gouverneur en conseil à régir, par règlement, la mise en œuvre d'un arrangement de cogestion ou de la gestion des recettes locales d'une collectivité par le Conseil (al. 56*a*)) et à fixer, par règlement, les droits que peut imposer le Conseil relativement à la prestation de services (al. 56*b*)).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

G. Partie 4 – Administration financière des Premières nations (art. 57 à 89)

L'Administration financière des Premières nations est une personne morale sans but lucratif et sans capital-actions (art. 58), dirigée par un conseil d'administration élu par les représentants des membres emprunteurs (par. 61(3)). Le conseil d'administration nomme le président directeur-général, qui est le premier dirigeant (par. 69(1)).

1. Mission (art. 74)

Le mandat de l'Administration consiste, entre autres, à trouver différents types de financement pour ses membres emprunteurs. Par exemple, à l'aide des recettes fiscales foncières, l'Administration trouvera : du financement à long terme pour les infrastructures destinées à la prestation de services locaux sur les terres de réserve (sous-al. 74*a*)(i)); du financement-location d'immobilisations pour la prestation de services locaux sur les terres de réserve (sous-al. 74*a*)(ii)); du financement à court terme pour répondre aux besoins de flux de trésorerie prévus aux textes législatifs autorisant l'engagement des dépenses sur les recettes locales ou pour refinancer une dette à court terme à des fins d'immobilisation (sous-al. 74*a*)(iii)). L'Administration obtiendra aussi du financement à toute fin prévue par le règlement par l'utilisation d'autres recettes règlementaires (al. 74(*b*)). En plus de trouver du financement, l'Administration obtiendra les « les meilleures conditions possibles » de crédit pour ses membres emprunteurs (al. 74*c*)), fournira des services de placement à ses membres et aux organismes des Premières nations (al. 74*d*)) et fournira des conseils sur l'élaboration de mécanismes de financement à long terme pour les collectivités des Premières nations (al. 74(*e*)).

2. Attributions (art. 75 à 87)

Le conseil d'administration de l'Administration peut prendre un certain nombre de résolutions, notamment en ce qui concerne l'emprunt de sommes, l'émission de titres et le prêt de titres pour augmenter les revenus, à la condition que le prêt soit entièrement garanti (par. 75(1)). Pour obtenir certains prêts à court terme et à long terme, la collectivité des Premières nations doit réunir des conditions précises (art. 79 et 81).

a. Les membres emprunteurs et leurs obligations

Le paragraphe 76(1) prévoit qu'une collectivité des Premières nations demande à l'Administration de devenir un membre emprunteur. Pour qu'elle soit agréée à ce titre, le Conseil de gestion financière des Premières nations doit lui avoir délivré un certificat attestant qu'elle respecte toutes les normes (par. 76(2)). Le consentement de tous les autres membres emprunteurs est exigé pour qu'une collectivité cesse d'être un membre emprunteur (art. 77).

Un membre emprunteur ne peut pas abroger un texte législatif relatif à l'imposition foncière (par. 11(1)) et ne peut obtenir de financement à long terme garanti par des recettes fiscales foncières qu'auprès de l'Administration (art. 80).

Si le membre emprunteur omet de faire un paiement à l'Administration ou omet de s'acquitter de toute obligation, l'Administration doit aviser la Commission de la fiscalité des Premières nations et le Conseil de gestion financière des Premières nations (al. 86(1)*b*)). Si le membre emprunteur a omis de satisfaire à une obligation qui est autre que l'obligation de payer, l'Administration peut exiger du Conseil de gestion financière des Premières nations qu'il examine les motifs du défaut et qu'il lui en fasse rapport (par. 86(2)); le Conseil doit alors donner son avis à l'Administration sur les motifs du défaut et recommander la cogestion ou la prise en charge, comme il l'estime indiqué (par. 86(3)). Si le membre qui fait un emprunt a omis de faire un paiement à l'Administration ou si le Conseil a recommandé la cogestion ou la prise en charge aux termes du paragraphe 86(3), l'Administration peut exiger que le Conseil impose un arrangement de cogestion ou effectue une prise en charge (par. 86(4)).

b. Fonds

L'Administration doit constituer un fonds d'amortissement ou un autre moyen pour rembourser les détenteurs des titres qu'elle a émis (art. 82). L'Administration doit aussi établir un fonds de réserve de dette pour effectuer des versements, si les membres emprunteurs ne peuvent pas effectuer de versements ou contribuer au fonds d'amortissement (par. 84(1)) et à un fonds de bonification du crédit (par. 85(1)).

L'article 87 permet à l'Administration de constituer des fonds communs de placement à court terme.

3. Disposition générale (art. 88)

Le président doit présenter un rapport annuel, y compris les états financiers de l'Administration et l'avis du vérificateur sur ceux-ci, aux membres de l'Administration et au ministre (art. 88).

4. Règlements (art. 89)

L'article 89 porte que le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre, après consultation de l'Administration, prendre des règlements en ce qui concerne les fonds créés par celle-ci, ainsi qu'étendre l'application de la partie 4 aux « organisations sans but lucratif établies pour fournir des services en matière de protection sociale, de logement ou d'activités récréatives ou culturelles aux premières nations [...] sur les terres de réserve ». À cette fin, le gouverneur en conseil peut faire les adaptations nécessaires au projet de loi.

H. Partie 5 – Institut de la statistique des Premières nations

Comme le précise la définition (par. 2(1)), « Première nation » à la partie 5 signifie toute bande. Par conséquent, la partie 5 s'applique à toutes les collectivités des Premières nations et non seulement à celles dont le nom figure à l'annexe. De plus, la partie 5 doit s'appliquer à tout « autre groupe autochtone », qui s'entend comme anciennement une bande au sens de la *Loi sur les Indiens* et qui est partie à un traité, à un accord sur des revendications territoriales ou à un accord sur l'autonomie gouvernementale (art. 90).

L'Institut de la statistique des Premières nations est dirigé par un conseil d'administration (par. 94(1)) dont le statisticien en chef du Canada est membre (par. 94(2)). Sur recommandation du ministre, le gouverneur en conseil nomme le statisticien en chef des Premières nations (par. 102(1)).

1. Mission (art. 104)

L'Institut fournira des renseignements statistiques sur les Indiens et les « autres membres des Premières nations », les membres des autres groupes autochtones, selon la définition, et les autres personnes qui résident sur les terres de réserve ou sur les terres d'autres groupes autochtones (al. 104*a*)). L'Institut collaborera avec les autres ministères et organismes gouvernementaux (al. 104*c*)).

2. Attributions (art. 105 à 107)

L'Institut peut recueillir, compiler, analyser et dépouiller des données à des fins statistiques pouvant porter sur un certain nombre de sujets, y compris la population, la santé, le contrôle d'application des droits, l'éducation, le travail et l'emploi, les services communautaires et bon nombre d'autres encore (par. 105(2)). Il peut convenir de communiquer les renseignements à d'autres groupes (par. 106(1)), mais doit aviser les intéressés auprès desquels l'information est recueillie en leur indiquant pour le compte de qui l'information est recueillie (al. 106(2)*a*)).

3. Protection de l'information (art. 108 et 109)

Le paragraphe 108(1) porte que, sauf dans les circonstances limitées, nul – si ce n'est une personne employée par l'Institut, ou engagée par contrat par lui, et qui a été assermentée ou a fait une affirmation solennelle pour respecter les dispositions en matière de protection des renseignements personnels – ne peut être autorisé à prendre connaissance d'un relevé qui peut être rattaché à un particulier identifiable fait pour l'application de la partie 5. De plus, les personnes assermentées ou ayant fait une affirmation solennelle ne peuvent pas sciemment communiquer des renseignements qui sont liés à un particulier, à une Première nation, à une entreprise ou à une organisation identifiables (al. 108(1)*b*)). Une certaine divulgation est permise par le statisticien en chef des Premières nations (par. 108(2)).

4. Infractions (art. 111 et 112)

L'article 111 énumère les infractions punissables par voie de déclaration de culpabilité par procédure sommaire qui peuvent être commises par des personnes qui ont prêté serment ou qui ont fait une affirmation solennelle, c'est-à-dire faire de fausses déclarations, chercher à obtenir des renseignements sans y être autorisé et se livrer à un examen indu ou à une divulgation des renseignements. L'article 112 énonce les infractions punissables par voie de déclaration de culpabilité par procédure sommaire en ce qui concerne la communication volontaire ou l'utilisation indue de renseignements qui pourraient avoir une influence sur la valeur marchande de valeurs mobilières ou de produits.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5. Règlements (art. 113)

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, sur recommandation du ministre, après prise en compte par ce dernier des observations de l'Institut à cet égard, prendre les mesures d'ordre réglementaire en ce qui concerne la collecte, la compilation, l'analyse et le dépouillement de données à toute fin, ainsi que la divulgation de documents ou registres en ce qui concerne les collectivités des Premières nations, les Indiens ou les autres membres d'autres groupes autochtones (art. 113).

I. Partie 6 – Gestion et contrôle financiers

Le paragraphe 115(1) précise que le personnel de la Commission de la fiscalité des Premières nations et du Conseil de gestion financière des Premières nations ne fait pas partie de l'administration publique du Canada. Ces deux institutions doivent remettre des plans d'entreprise et des budgets au ministre pour approbation (par. 118(1)). L'article 119 comporte une discussion sur la tenue de livres et la comptabilité, l'article 120 porte sur les rapports annuels du vérificateur, et l'article 121 traite des examens spéciaux quinquennaux.

J. Partie 7 – Dispositions générales

1. Généralités

La partie 7 contient des dispositions qui portent sur les conflits d'intérêts (art. 132), les limites de responsabilité (art. 136 et 137) et les incompatibilités avec d'autres textes législatifs, y compris les incompatibilités avec les textes législatifs d'une autre collectivité des Premières nations (art. 138).

2. Règlements (art. 140 à 142)

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre des mesures sur un certain nombre de questions en vertu du présent projet de loi. En particulier, l'article 141 prévoit la prise de règlements pour permettre à un groupe autochtone qui ne répond pas à la définition de bande au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Indiens*, mais qui est partie à un traité, à un accord sur des revendications territoriales ou à un accord sur l'autonomie gouvernementale avec

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

le Canada, de profiter des dispositions du projet de loi C-20 ou d'obtenir les services d'un organisme constitué par le projet de loi.

K. Partie 8 – Dispositions transitoires, modifications corrélatives, dispositions de coordination et entrée en vigueur

1. Dispositions transitoires

Les articles 143 et 144 sont des dispositions sur l'emploi à la Commission consultative de la fiscalité indienne et le fonctionnement de celle-ci au cours de la période de transition ainsi que sur le maintien du statut des administrateurs de la First Nations Finance Authority Inc.

L'article 145 prévoit que certains règlements administratifs pris en vertu de la *Loi sur les Indiens* et en vigueur le jour où une collectivité des Premières nations est inscrite à l'annexe sont réputés être des textes législatifs en vertu du projet de loi. Après quoi, l'article 146 prévoit que, si une collectivité avait déjà pris un règlement administratif, l'exigence de prendre un texte législatif en matière de gestion financière avant d'adopter des textes législatifs relatifs à l'imposition foncière ne s'applique pas, à moins que la collectivité soit un membre emprunteur.

L'article 147 exige du ministre qu'il effectue un examen des dispositions et de l'application du projet de loi dans les sept ans qui suivent la sanction royale.

2. Modifications corrélatives et dispositions de coordination

Les articles 148 à 153 apportent un certain nombre de modifications corrélatives à la *Loi sur l'accès à l'information*, à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, à la *Loi sur les Indiens* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'article 154 apporte des modifications corrélatives à la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*.

3. Entrée en vigueur

Sauf l'article 154 (modifications de coordination à la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*), les dispositions du projet de loi entreront en vigueur le jour fixé par décret.

COMMENTAIRE

L'initiative pour la création d'institutions financières des Premières nations a ses origines dans les modifications de Kamloops de la *Loi sur les Indiens*, qui datent de 1988. Elle a été lancée par un groupe de Premières nations de la Colombie-Britannique désireux de clarifier la capacité des Premières nations de lever des impôts fonciers sur toutes les terres de réserve, y compris celles cédées sous condition. Le projet de loi C-19 a été élaboré à la suite de la conclusion d'un protocole d'entente entre AINC et l'APN au terme des activités de la Table nationale de discussion sur les relations financières. Certaines Premières nations y ont vu un texte qui profitait avant tout à ce petit groupe de Premières nations : seules quelque 110 Premières nations du Canada, établies majoritairement en Colombie-Britannique et en Alberta, percevaient des impôts fonciers. Par conséquent, peu de Premières nations bénéficiaient de façon marquée de recettes fiscales foncières tirées des intérêts de leurs terres données à bail (p. ex. à des propriétaires de chalets, à des entreprises, etc.).

De ce fait, le projet de loi n'a pas reçu un appui C-19 égal de toutes les Premières nations. L'opposition est surtout venue des Chiefs of Ontario, de l'Assembly of Manitoba Chiefs, de l'Association of Iroquois and Allied Indians, de Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. et de la Federation of Saskatchewan Indian Nations ainsi que de plusieurs Premières nations[22]. Chose étonnante, la Union of British Columbia Indian Chiefs a elle aussi critiqué la mesure législative[23].

Comme nous l'avons mentionné précédemment, en novembre 2002, l'APN a adopté des résolutions rejetant la série de mesures législatives du gouvernement fédéral, y compris le projet de loi controversé sur la gouvernance des Premières nations[24]. Elle a aussi adopté une résolution dite « de complaisance » qui reconnaissait l'autonomie des collectivités des Premières nations aux paliers locaux et régionaux pour ce qui est de conclure des ententes avec le gouvernement fédéral, à condition que ce ne soit pas dans le contexte de lois pouvant éventuellement toucher toutes les collectivités des Premières nations désireuses d'exercer leur

---

(22) Voir Ross Montour, « Proposed Act Called Wolf in Sheep's Clothing », *The Eastern Door*, vol. 11, n° 43. Voir également CBC News, « Chiefs Reject Plan to Allow First Nations to Collect Taxes », 2 décembre 2002.

(23) Union of British Columbia Indian Chiefs, *Our Land is Our Future*, communiqué, 15 août 2002.

(24) Le projet de loi C-7 est mort au *Feuilleton* en novembre 2003 et n'a pas été présenté de nouveau.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pouvoir en matière d'imposition. L'APN ne semble pas encore avoir formulé sa position sur le projet de loi C-20.

Au 30 novembre 2004, le projet de loi C-20 ne semble pas avoir soulevé la même controverse que ses prédécesseurs, les projets de loi C-19 et C-23. Les préoccupations manifestées lorsque ceux-ci ont été déposés n'ont pas fait l'objet de débats récents au Parlement : il semble que tous les partis appuient le projet de loi à la Chambre des communes. Dans une résolution de novembre 2004, les chefs de l'Ontario ont cependant réitéré leur opposition à la mesure législative. Aucune couverture médiatique n'a été notée.